



مصونیت اداری کارمندان دولت در ایران

جواد محمودی*

نادر اسدی اوجاق نار**

چکیده

کارمندان دولت در مقام نیروی انسانی مؤثر در تصمیم‌گیری و انجام امور اجرایی نقشی انکارناپذیر دارند. در این میان، این پرسش مطرح می‌شود که آیا می‌توان به مصونیت اداری کارمندان دولت قائل بود یا خیر؟ در پاسخ می‌توان این فرضیه را مطرح کرد که مصونیت مطلق کارمندان به دلیل اقتضائات اصل حاکمیت قانون مردود است، اما وجهی از مصونیت نسبی آنان به استناد قانون‌مندی اداره توجیه منطقی دارد که به استقلال حرفه‌ای و نوع رابطه میان کارمندان با مقام‌های مافوق خود مربوط است. این مصونیت ضمن آن که امتیازی ویژه برای کارمندان است، مسئولیت‌گریزی مطلق و سوء استفاده از اختیارات از رهگذر نقض قانون و لوازم فرعی آن را منتفی می‌سازد. از این رو، کارمندان در برابر مقام‌های مافوق از نظر برخورداری از استقلال حرفه‌ای و نداشتن مسئولیت ناشی از دستورهای غیر قانونی آنان از مصونیت برخوردارند. شهروندان نیز در صورت نقض قوانین جاری از سوی کارمندان، حق تعقیب آنان را در مراجع صلاحیت‌دار دارند. این امتیاز، استقلال و پویایی ساختار اداری را به موازات قانون‌مندی و رعایت حقوق شهروندان ذی‌نفع تأمین می‌کند. این پژوهش به شیوه تحلیلی و توصیفی به این موضوع پرداخته است.

کلیدواژه‌ها: مصونیت، کارمندان، حقوق اداری، حاکمیت قانون، ایران.

مقدمه

مصونیت^۱ در مفهوم «محفوظ بودن»،^۲ «وضعیتی که دارنده آن از تعرض، معاف باشد»^۳ و «حقی قانونی نسبت به دارنده آن در قبال ایفای وظایف وی»^۴ تعریف شده است. امروزه در بیش‌تر کشورها، اصل بر مسئولیت است و خروج از مسئولیت، نادر و تنها در صورت تصریح قانون‌گذار در برخی موارد ویژه مقرر شده است. در ایران با وجود تصریح به «لزوم تساوی همه در برابر قانون»،^۵ برخی مقامات رسمی و عمومی، مانند هیئت‌های دیپلماتیک،^۶ قضات،^۷ و کلا^۸ و نمایندگان مجلس شورای اسلامی^۹ از سطوحی از مصونیت برخوردارند. آیا کارمندان دولت نیز از چنین امتیازی بهره‌مندند؟

در مقاله حاضر در قالب پژوهش توصیفی - تحلیلی، مصونیت اداری کارمندان و مبانی حقوقی آن بررسی و امکان‌سنجی می‌شود. این فرضیه مطرح است که مصونیت اداری کارمندان را در دو سطح مطلق و نسبی می‌توان ارزیابی کرد. مصونیت مطلق به دلیل تعلق به دوره پیشاقانون و عصر مسئولیت‌ناپذیری دولت‌ها و به تبع آن، کارگزاران و کارمندان آن‌ها در زمان اجرای قانون و برقراری دولت‌های قانون‌مند چندان قابل دفاع نیست و وظیفه کلی دولت‌ها به مبارزه با خودکامگی،^{۱۰} در همه سطوح و از جمله در عرصه اداری، در عمل به آن پایان داده است. در برابر، سطوحی از مصونیت نسبی هم‌چنان در قوانین و مقررات جاری کشور وجود دارند که ارزیابی می‌کنیم.

1-Immunity.

۲. معین، محمد، فرهنگ فارسی معین، تهران: گلی، چاپ اول، ۱۳۸۵، ص ۹۶۱.
۳. جعفری لنگرودی، محمدجعفر، ترمینولوژی حقوق، تهران: کتابخانه گنج دانش، ۱۳۸۶، ص ۶۵۷.
۴. موسی‌زاده، رضا، سازمان‌های بین‌المللی، تهران: میزان، چاپ پنجم، ۱۳۸۴، ص ۳۹.
۴. بند چهاردهم اصل سوم قانون اساسی.
۵. ضیایی بیگدلی، محمدرضا، حقوق بین‌الملل عمومی، تهران: کتابخانه گنج دانش، چاپ سی و دوم، ۱۳۸۷، ص ۴۴۰.
۶. حبیب‌زاده، محمدجعفر و فرشته اسدی، «مصونیت قضایی دادرسان و وکلای دادگستری در نظام حقوقی ایران»، فصل‌نامه حقوق، زمستان ۱۳۸۷، شماره ۴، ص ۱۶۲.
۷. همان.
۸. اصل هشتاد و ششم قانون اساسی.
۹. برای نمونه، بند ششم اصل سوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مبنی بر «محو هر گونه استبداد و خودکامگی و انحصارطلبی».
۱۰. توسلی نایینی، منوچهر، «مصونیت‌های شغلی در حقوق ایران»، نشریه حقوق اساسی، زمستان ۱۳۸۵، شماره ۶ و ۷، صص ۱۰۸-۹۱.

از نظر پیشینه پژوهش باید گفت که این موضوع در برخی نوشته‌ها مانند «مصونیت شغلی در حقوق ایران»^۱، «مبانی نظری مصونیت و مسئولیت مدنی ایران»^۲ و «مسئولیت مدنی دولت از مسئولیت تا مصونیت»^۳ به طور کلی بررسی شده است، اما تا کنون پژوهشی مستقل درباره موضوع وجود ندارد. از این رو، پژوهش حاضر بدیع است. یادآوری می‌شود که در پژوهش پیش رو، واژه «دولت»، عام است و همه سطوح حاکمیت و نیز واژه «کارمند»، همه کارمندان و کارکنان نیروهای مسلح، اعضای هیئت علمی و دادرسان را دربرمی‌گیرد. مصونیت اداری در این پژوهش، ناظر به امتیازی ویژه است که کارمندان بخش‌های اداری و اجرایی به سبب انجام وظایف قانونی محوله و برای تأمین استقلال خود در تصمیم‌گیری حرفه‌ای در برابر مقام‌های مافوق خود و نیز اشخاص ثالث از آن بهره‌مند می‌شوند. در این پژوهش، شرط اعمال مصونیت اداری نسبی و سپس گستره مصادیق عملی حضور آن در نظام اداری کشور بیان می‌شود.

گفتار اول. رعایت قانون؛ شرط تحقق مصونیت اداری نسبی

با تحول در مناسبات میان زمامداران و شهروندان از رهگذر حاکمیت قانون، مصونیت اداری مطلق نیز به تبع آن به تاریخ پیوست. در برابر آن، به مصونیت نسبی کارمندان بر اساس اقتضائات اصل حاکمیت قانون و به تصریح متون قانونی مربوط عمل شده است. در نوع اخیر مصونیت، بر خلاف رویه استوار بر عدم مسئولیت کارمندان در زمان‌های گذشته، آنان اصولاً مسئولند و موارد عدم مسئولیت به تصریح قانون‌گذار و تحقق ضوابط قانونی ویژه و ناشی از منطق مصونیت اداری نسبی وابسته است.^۴

التزام به تشریفات شکلی تصمیم‌گیری و اقدام و نیز صلاحیت‌های ذاتی و محلی از فروع اصل حاکمیت قانون به مثابه زیربنای مصونیت اداری و شرط بهره‌مندی کارمند از آن است. از نظر سلبی، اصولاً کارمند و اداره در اعمال صلاحیت‌های اداری، محدودیت‌هایی مانند «ممنوعیت

۱. توسلی نایینی، منوچهر، «مصونیت‌های شغلی در حقوق ایران»، نشریه حقوق اساسی، زمستان ۱۳۸۵، شماره ۶ و ۷، صص ۱۰۸-۹۱.

۲. نوربخش، ریاحی، «مبانی نظری مصونیت و مسئولیت مدنی دولت»، مجله حقوق اسلامی، پاییز ۱۳۹۷، سال پانزدهم، شماره ۵۸، صص ۱۷۵-۲۰۳.

۳. زرگوش، مشتاق، «مسئولیت مدنی دولت از مسئولیت تا مصونیت»، نشریه حقوق اساسی، ۱۳۸۸، دوره ششم، شماره ۱۲، صص ۱۹-۵۲.

۴. امامی، محمد، مجتبی و اعظمی و مریم رستمی، «تأملی بر استثنائات مسئولیت مدنی دولت در نظام حقوقی ایران»، فصل‌نامه پژوهش‌های نوین حقوق اداری، بهار ۱۴۰۰، شماره ۶، صص ۲۲.

اضرار به غیر» و «لزوم رعایت منافع عمومی»، «عدم تبعیض» و «عدم تعارض منافع» دارند^۱ که بی‌اعتنایی به هر یک از آن‌ها، به خروج از صلاحیت و در نتیجه، سلب مصونیت اداری نسبی و تحقق مسئولیت شخصی کارمند می‌انجامد. برای نمونه، تصریح‌های مندرج در بند نخست ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی، دایر بر مسئولیت شخصی کارمند در برابر جبران زیان واردشده به دیگران در نتیجه بی‌احتیاطی یا عمد، سلب مصونیت نسبی یادشده در این فرض را موجه می‌سازد. علاوه بر آن، اصل «بی‌طرفی» و «برابری»، هر گونه اقدام سازمان‌های دولتی را که به ایجاد تبعیض در بهره‌مندی از خدمات عمومی بیانجامد، ممنوع می‌شمارد.^۲ در این راستا، بند ۹ اصل سوم قانون اساسی و اصول دوازدهم، چهاردهم، نوزدهم و بیستم آن قانون به اصل تساوی و استقرار عدالت تأکید دارند. از این رو، نقض مفاد آن‌ها، مصونیت نسبی کارمند را منتفی و اصل مسئولیت را در برابر آن موجه می‌سازد. به این معنا که عدم مسئولیت و به تعبیری، مصونیت کارمند، مشروط به عدم نقض آن اصول است.

علاوه بر آن، بند آخر ماده ۹۰ قانون مدیریت خدمات کشوری، کارمندان دولت را به رعایت دقیق قوانین و مقررات مربوط نسبت به عموم مراجعان مکلف کرده و دستگاه ذی‌ربط را نیز در برابر مراجعه‌کنندگان، مسئول و پاسخ‌گو دانسته است. بنابراین، در حالتی که کارمند هنگام انجام وظیفه، اقداماتی تبعیض‌آمیز مرتکب شود، خود، رأساً پاسخ‌گوست و باید خسارت واردشده را جبران کند. بر اساس برخی متون قانونی مانند قسمت دوم ماده ۹۰ قانون مدیریت خدمات کشوری، زیان دیده حق مراجعه به دستگاه ذی‌ربط یا مراجع قانونی صلاحیت‌دار را دارد.

وجود تعارض منافع^۳ نیز با برخورداری کارمند از مصونیت اداری ناسازگار است. تعارض منافع به وضعیتی گفته شده است که میان منافع شخصی و شغلی مقام اداری تعارض روی می‌دهد و زمانی بروز پیدا می‌کند که مقام عمومی به نمایندگی از شماری از اشخاص ویژه در جایگاه تصمیم‌گیری قرار می‌گیرد.^۴ بند ۱ ماده ۱ طرح مدیریت تعارض منافع،^۵ این موقعیت خاص را به وضعیتی توصیف کرده است که منافع شخصی مشمولان در صورت اعمال بی‌طرفانه و بدون تبعیض وظایف حرفه‌ای و اختیارات قانونی آنان دچار تعارض شود. بر این اساس، در برخی الزامات قانونی با تعارض منافع مقابله شده است. برای نمونه، بر

۱. رستمی، ولی و حمیدرضا سلیمی، «نظارت قضایی بر اعمال صلاحیت اختیاری در حقوق اداری»، فصل‌نامه حقوق اداری، بهار ۱۳۹۹، شماره ۲۲، ص ۱۰۹.

۲. عباسی، بیژن، مبانی حقوق عمومی، تهران: دادگستر، چاپ دوم، ۱۳۹۶، ص ۲۰۷.

3-Conflict of interests.

۴. واثقی بادی، محمد و صالح بنی‌اسد دشتانی، «جایگاه مفهوم تعارض منافع در حکمرانی و خط‌مشی‌گذاری عمومی»، دومین همایش ملی حکمرانی اسلامی، خرداد ۱۴۰۰، ص ۳.

۵. کلیات این طرح در ۱۶ آبان ۱۴۰۰ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید.

اساس ماده ۲ قانون منع مداخله در معاملات دولتی (مصوب ۱۳۳۷)، مقامات و همه کارکنان دولتی و نزدیکان آنان که بی‌واسطه یا با واسطه در معاملات دولتی، شرکت یا در دعاوی آن‌ها، نقش داوری را ایفا کنند یا بر خلاف مقررات یادشده عمل کنند، مسئول دانسته شده‌اند. بر پایه ماده ۱ قانون ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد (مصوب ۱۳۹۰): «هر گونه فعل یا ترک فعل عمدی برای کسب منفعت یا امتیاز از طریق نقض قوانین و مقررات» از مصادیق بارز فساد و مستلزم مجازات و محرومیت‌هایی برای کارمندان مربوط است.

گفتار دوم. گستره مصونیت اداری نسبی

در متون اداری جاری، نمونه‌هایی از به رسمیت شناختن مصونیت اداری نسبی کارمندان به چشم می‌خورد که بیان می‌کنیم.

بند اول. مصونیت‌های حرفه‌ای

برخی از کارمندان در انجام وظایف حرفه‌ای خود از نوعی استقلال و مصونیت نسبی به این شرح برخوردارند:

بر اساس تبصره ۲ ماده ۲۲ قانون رسیدگی به تخلفات اداری: «اعضای هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری را نمی‌توان در رابطه با آرای صادره تحت تعقیب قضایی قرار داد، مگر در صورت اثبات غرض مجرمانه.» این تبصره، حمایت از استقلال حرفه‌ای آن اعضا را نشان می‌دهد، به گونه‌ای که مقام‌های مافوق و نیز اشخاص ذی‌نفع از تصمیم‌های آن هیئت‌ها - اعم از شاکیان و متشاکیان - جز در صورت اثبات غرض مجرمانه نمی‌توانند علیه اعضای آن مراجع به تعقیب اداری بپردازند. این مصونیت به ویژه اعضای هیئت‌های یادشده را از نفوذ و دخالت مقام‌های مافوق سازمانی نیز رها می‌سازد.

هم‌چنین بر اساس ماده ۲۹ آیین‌نامه اجرایی قانون گزینش کشور (مصوب ۱۳۷۷): «هیچ یک از اعضای هیئت، هسته، محققین و مصاحبه‌گران گزینش را نمی‌توان در ارتباط با وظایفی که طبق قانون گزینش برای جمع‌آوری اطلاعات، مدارک و هم‌چنین صدور رأی دارند، تحت تعقیب قضایی قرار داد.» البته در آن آیین‌نامه، به طور استثنایی مقرر شده است: «در صورتی که هر یک از افراد فوق، مرتکب جرایم عمومی و یا تخلفات اداری گردند، پرونده آنان حسب مورد توسط هیئت عالی یا هیئت مربوطه به مراجع قضایی، هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری و یا سایر مراجع ذی‌ربط ارجاع خواهد شد.» به شرح پیش‌گفته، این نوع از مصونیت اداری در برابر اشخاص ذی‌نفع و نیز مقام‌های مافوق اعضای آن هیئت‌ها صدق می‌کند.

علاوه بر آن، در ماده ۱۷ قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد (مصوب ۱۳۹۰)، اقداماتی برای حمایت از کاشفان فساد، مقرر شده است که در صورت کارمند بودن کاشف، مٌخبر یا گزارش‌دهنده، نمادی از مصونیت وی در قالب برقراری نوعی از حمایت‌های اداری است:

«اقدامات حمایتی عبارتند از:

الف) عدم افشای اطلاعات مربوط به هویت و مشخصات خانوادگی و محل سکونت یا فعالیت اشخاص مذکور ...

ب) فراهم آوردن موجبات انتقال افراد مذکور با درخواست آنان به محل مناسب دیگر، در صورتی که در دستگاه‌های اجرایی... شاغل باشند، دستگاه مربوط موظف به انجام این امر است و این انتقال نباید به هیچ وجه موجب تقلیل حقوق، مزایا، گروه شغلی و حقوق مکتسبه مستخدم گردد.

ج) جبران صدمات و خسارات جسمی یا مالی در مواردی که امکان جبران فوری آن از ناحیه واردکننده صدمه یا خسارت ممکن نباشد. در این صورت، دولت، جانشین زیان‌دیده محسوب می‌شود و می‌تواند خسارت پرداخت‌شده را مطالبه نماید.

د) هر گونه رفتار تبعیض‌آمیز از جمله اخراج، بازخرید کردن، بازنشسته نمودن پیش از موعد، تغییر وضعیت، جابه‌جایی، ارزش‌یابی غیر منصفانه، لغو قرارداد، قطع یا کاهش حقوق و مزایای مٌخبر، گزارش‌دهنده و منبعی که اطلاعات صحیحی را به مقامات ذی‌صلاح قانونی منعکس می‌نمایند، ممنوع است.»

البته بر اساس تبصره آن قانون، این حمایت و به نوعی تصدیق مصونیت اداری مبنای آن، مشروط به درستی اطلاعات آنان و تأیید از سوی مراجع صلاحیت‌دار است. حمایت‌های یادشده در عمل، سطوحی از مصونیت نسبی را برای کارمند مربوط پدید می‌آورد.

بند دوم. مصونیت در برابر دستورهای غیر قانونی مافوق

رابطه میان مقام مافوق و مادون (یا نگاه از بالا به پایین) - که در حوزه حقوق اداری از آن، به «اصل سلسله مراتب اداری»، تعبیر می‌شود - از جمله وضعیت‌های نهادینه‌شده در روابط اداری است.^۱ از این رو، کارمندان پایین‌دست، مکلف به فرمان‌برداری از مقام‌های مافوق هستند. این فرمان‌برداری در نیروهای مسلح، بخش‌های امنیتی و سیاسی کشور پُررنگ‌تر است. با این حال، این فرمان‌برداری کاملاً مطلق نیست و کارمندان به طور استثنایی و در پرتو تصریح قوانین جاری از برخی مصونیت‌ها برخوردارند:

۱. امامی، محمد و کورش استوار سنگری، حقوق اداری، تهران: میزان، چاپ بیست و چهارم، ۱۳۹۸، ص ۴۸.

یک - مصونیت عموم کارمندان

بر اساس ماده ۹۶ قانون مدیریت خدمات کشوری: «کارمندان دستگاه‌های اجرایی مکلف می‌باشند در حدود قوانین و مقررات، احکام و اوامر رؤسای مافوق خود را در امور اداری اطاعت نمایند. اگر کارمندان حکم یا امر مقام مافوق را بر خلاف قوانین و مقررات اداری تشخیص دهند، مکلفند کتباً مغایرت دستور را با قوانین و مقررات با مقام مافوق اطلاع دهند. در صورتی که بعد از این اطلاع، مقام مافوق کتباً اجرای دستور خود را تأیید کرد، کارمندان مکلف به اجرای دستور صادره خواهند بود و از این حیث، مسئولیتی متوجه کارمندان نخواهد بود و پاسخ‌گویی با مقام دستوردهنده می‌باشد».

بنا به آن ماده، اصل بر فرمان‌برداری کارمند در برابر مافوق است و به طور استثنایی، در فرض مغایرت فرمان صادرشده با قانون، مقام پایین‌دست این حق را دارد که به صورت کتبی به مغایرت آن فرمان با قانون اعتراض کند و تنها در صورت صدور فرمان کتبی دوباره، مکلف به اجرای آن است. امتیاز عمل اخیر کارمند نیز آن است که دیگر در ازای مسئولیت قانونی احتمالی مقام مافوق در برابر مراجع قضایی، مالی یا اداری، پاسخ‌گو نیست و این مسئولیت، تنها متوجه مقام مافوق است، مگر در صورت مجرمانه بودن تخلف ارتكابی که در این صورت، کارمند مجری نیز در دادگاه‌های کیفری، مسئول است.

دو - مصونیت ذی حسابان

بر اساس ماده ۹۱ قانون محاسبات عمومی کشور: «در صورتی که ذی حساب، انجام خرجی را بر خلاف قانون و مقررات تشخیص دهد، مراتب را با ذکر مستند قانونی مربوط کتباً به مقام صادرکننده دستور خرج اعلام می‌کند. مقام صادرکننده دستور پس از وصول گزارش ذی حساب چنانچه دستور خود را منطبق با قوانین و مقررات تشخیص داده و مسئولیت قانونی بودن دستور خود را کتباً با ذکر مستند قانونی به عهده بگیرد و مراتب را به ذی حساب اعلام نماید، ذی حساب مکلف است وجه سند هزینه مربوط را پس از ضمیمه نمودن دستور کتبی متضمن قبول مسئولیت مذکور، پرداخت و مراتب را با ذکر مستندات قانونی مربوط به وزارت امور اقتصادی و دارایی و رونوشت آن را جهت اطلاع به دیوان محاسبات کشور گزارش نماید. وزارت امور اقتصادی و دارایی در صورتی که مورد را خلاف تشخیص داد، مراتب را برای اقدامات قانونی لازم به دیوان محاسبات کشور اعلام خواهد داشت».

در ماده یادشده، بر خلاف ماده ۹۶ پیش‌گفته، ذی حساب علاوه بر الزام به اجرای دستور مقام مافوق (بدون آن که هیچ‌گونه مسئولیتی داشته باشد)، مکلف شده است که مراتب تخلف را به دیوان محاسبات نیز اطلاع دهد. به این ترتیب، ذی حساب برای بهره‌مندی از

مصونیت اداری، علاوه بر الزام به اعتراض به مقام مافوق و دریافت فرمان کتبی دوباره باید مراتب را به وزارت یادشده گزارش دهد. البته مصونیت ذی حساب در آن ماده به روشنی ماده ۹۶ قانون مدیریت خدمات کشوری نیست، ولی از الزام ذی حساب به گزارش فرمان صادرشده به مراجع دیگر برداشت می شود که آن مقام، مسئولیت دیگری ندارد.

سه - مصونیت کارکنان نیروهای مسلح

با وجود نظام سلسله مراتبی شدید در نیروهای مسلح، نظامیان و کارمندان مادون حق دارند که بر اساس تبصره ۴ ماده ۶ آیین نامه انضباطی نیروهای مسلح جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۶۹)، از اجرای برخی دستورهای فرماندهان خود شانه خالی کنند: «هر گاه دستوری که صادر می گردد، خلاف شرع مقدس اسلام و فرامین مقام معظم فرماندهی کل قوا باشد، قابل اجرا نبوده و دستور دهنده، مسئول و قابل پی گرد است. ضمن آن که عدم اجرای این قبیل دستورات، بازخواست نداشته و مصون از تعقیب خواهد بود». بدیهی است در این صورت، عنوان «تمرد» و تبعات انضباطی و کیفری آن در مورد آن نظامیان و کارمندان منتفی است.^۱ تفسیربردار و موسع بودن عبارت «شرع مقدس اسلام» و احتمال ناآشنایی با «فرامین مقام رهبری» به دلیل ابلاغ نشدن و نبود آموزش متناسب در کنار تصریح نشدن به «مغایرت فرمان مقام مافوق با قوانین جاری» - به شرح موارد پیش گفته در مورد کارمندان عادی و ذی حسابان - از ابهام های این مقرر و در نتیجه، تزلزل در اثبات مسئولیت مقام مادون نظامی یا بهره مندی وی از مزایای مصونیت اداری به شمار می رود.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

۱. تبصره ۴: هر گاه دستوری که صادر می گردد، خلاف شرع مقدس اسلام و فرامین مقام معظم فرماندهی کل قوا باشد، قابل اجرا نبوده و دستوردهنده، مسئول و قابل پی گرد است. ضمن آن که عدم اجرای این قبیل دستورات، بازخواست نداشته و مصون از تعقیب خواهد بود.

نتیجه‌گیری

مصونیت داشتن یا نداشتن کارمندان با مسئولیت داشتن یا نداشتن آنان رابطه مستقیم دارد. مصونیت مطلق به نداشتن مسئولیت مطلق می‌انجامد؛ امری که با ارزش‌های دولت قانون‌مند و اقتضائات اصل قانونی بودن ناسازگار است. از این رو، اصل را باید بر مسئولیت دولت و کارمندان آن گذاشت و مصونیت را جز در صورت جواز قانون‌گذار و نفی خودسری و استبداد اداری نپذیرفت.

در برابر آن، بنا به جواز قانون‌گذار و به منظور افزایش توانایی تصمیم‌گیری کارمندان دولت و بهبود سطح خدمات‌رسانی آن، ارتقای استقلال حرفه‌ای و نیز تضمین حقوق دولت و اشخاص ثالث (ذی‌نفعان)، سطوحی از مصونیت نسبی برای کارمندان در متون حقوقی جاری وجود دارد. این مصونیت در چارچوب ضوابط قانونی، موجه است و از آنان در برابر مقام‌های مافوق به مناسبت انجام وظایف محوله حفاظت می‌کند. از این رو، مصونیت نسبی اداری از نظر درون‌سازمانی، ضامن استقلال نسبی آنان در تصمیم‌گیری‌ها و از منظر برون‌سازمانی، مانعی فراروی فشارهای خارجی است که می‌تواند استمرار خدمات‌رسانی عمومی از سوی دستگاه‌های اداری و اجرایی را مختل یا محدود کند. از سوی دیگر، نسبی و مشروط بودن مصونیت اداری کارمند به معنای اِعمال اقدامات و تصمیمات وی در چارچوب قانون مقامات مافوق، ذی‌نفعان و مراجع قضایی را قادر می‌سازد که در صورت عدول از موازین قانونی، آن کارمندان را تعقیب کنند.

پژوهش حاضر، این وجه مغفول‌مانده از وجوه و امتیازات دولت و کارمندان آن را بیان کرده که در نوشته‌های مرتبط با حقوق اداری چندان مطرح نشده است و حمایت از کارویژه‌های حرفه‌ای کارمندان و نیز استیفای حقوق قانونی شهروندان در صورت نقض قوانین مربوط را در پی دارد.

در یک ارزیابی کلی، مصونیت اداری نسبی به دو شیوه عمل می‌کند: از یک سو، در مقام عاملی برای جلوگیری از تبدیل کارمندان به ابزار و نیروهای بی‌پشتوانه و اراده لازم برای ایجاد تحول عمل می‌کند. از سوی دیگر، این امتیاز ویژه به استناد قانون و در چارچوب آن است، به این معنی که در صورت نقض قانون یا سوء استفاده از اختیارات محول شده، از کارمند سلب مصونیت می‌کند. از این رو، امکان پاسخ‌گویی شخصی وی را از نظر اداری و قضایی میسر می‌سازد و به نوعی، از اقتدارگرایی اداری جلوگیری می‌کند.

بنا به مراتب یادشده، اگر این امتیاز ویژه از حقوق حرفه‌ای و شهروندی کارمندان اداری حمایت کند، پویایی، استقلال و تحول‌گرایی در ساختار اداری را ارتقا می‌بخشد، چنان‌که از حقوق کلی جامعه و نیز حقوق ذی‌نفعان پاسداری می‌کند. از این رو، روشن ساختن

دقیق حوزه اختیارات اداری و تشریفات مربوط و تعیین صلاحیت‌های ذاتی و محلی برای کارمندان و از سوی دیگر، الزام آنان به صدور تصمیمات مستدل و مستند در مزیق و قانون‌مند ساختن این امتیاز ویژه به منظور بهره‌مند شدن کارمندان ذی‌ربط و در برابر، ارتقای آگاهی شهروندان ذی‌نفع برای به چالش کشاندن آن در صورت نقض قوانین جاری از سوی کارمندان لازم است.



فهرست منابع

۱. کتاب

۱. امامی، محمد و کورش استوارسنگری، **حقوق اداری (جلد ۱)**، تهران: میزان، ۱۳۹۰.
۲. جعفری لنگرودی، محمدجعفر، **ترمینولوژی حقوق**، تهران: کتابخانه گنج دانش، ۱۳۸۶.
۳. ضیایی بیگدلی، محمدرضا، **حقوق بین‌الملل عمومی**، تهران: کتابخانه گنج دانش، ۱۳۸۷.
۴. عباسی، بیژن، **مبانی حقوق عمومی**، تهران: دادگستر، ۱۳۹۶.
۵. قاضی، ابوالفضل، **بایسته‌های حقوق اساسی**، تهران: میزان، ۱۳۸۲.
۶. محمودی، جواد و سحر اسکندری آلوقره، **درآمدی بر فرآیند تعقیب انتظامی اعضای هیئت علمی دانشگاه‌ها در ایران در پرتو اصول دادرسی منصفانه**، تهران: مجمع علمی و فرهنگی مجد، ۱۳۹۳.
۷. معین، محمد، **فرهنگ فارسی معین**، تهران: گلی، ۱۳۸۵.
۸. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، **حقوق اداری**، تهران: سمت، ۱۳۹۵.
۹. موسی‌زاده، رضا، **سازمان‌های بین‌المللی**، تهران: میزان، ۱۳۸۴.
۱۰. هداوند، مهدی، **حقوق اداری تطبیقی (جلد ۲)**، تهران: سمت، ۱۳۹۶.

۲. مقاله

۱. اشرفی، میرمصطفی، محسن مجببی، صابر نیاورانی و علی هنجنی، «**مصونیت کیفری مقامات رسمی نزد محاکم خارجی**»، نشریه دیدگاه‌های حقوق قضایی، بهار ۱۳۹۹، شماره ۸۹، صص ۲۷۴-۲۵۱.
۲. امامی، محمد، مجتبی واعظی و مریم رستمی، «**تأملی بر استثنائات مسئولیت مدنی دولت در نظام حقوقی ایران**»، فصل‌نامه پژوهش‌های نوین حقوق اداری، بهار ۱۴۰۰، شماره ۶، صص ۱۱-۳۴.
۳. توسلی نایینی، منوچهر، «**مصونیت‌های شغلی در حقوق ایران**»، نشریه حقوق اساسی، زمستان ۱۳۸۵، شماره ۶ و ۷، صص ۱۰۸-۹۱.
۴. حبیب‌زاده، محمدجعفر و فرشته اسدی، «**مصونیت قضایی دادرسان و وکلای دادگستری در نظام حقوقی ایران**»، فصل‌نامه حقوق، زمستان ۱۳۸۷، شماره ۴، صص ۱۸۴-۱۶۱.

۵. رستمی، ولی و حمیدرضا سلیمی، «نظارت قضایی بر اعمال صلاحیت اختیاری در حقوق اداری»، فصل‌نامه حقوق اداری، بهار ۱۳۹۹، شماره ۲۲، صص ۱۰۵-۱۲۳.
۶. زرگوش، مشتاق، «مسئولیت مدنی دولت از مسئولیت تا مصونیت»، نشریه حقوق اساسی، ۱۳۸۸، دوره ششم، شماره ۱۲، صص ۱۹-۵۲.
۷. موسی‌زاده، ابراهیم، «مؤلفه و اصول حقوقی حاکم بر نظام اداری صحیح»، فصل‌نامه اندیشه‌های حقوق عمومی، بهار و تابستان ۱۳۹۷، شماره ۲، صص ۹۹-۱۱۲.
۸. نوربخش، ریاحی، «مبانی نظری مصونیت و مسئولیت مدنی دولت»، مجله حقوق اسلامی، پاییز ۱۳۹۷، سال پانزدهم، شماره ۵۸، صص ۱۷۵-۲۰۳.
۹. واثقی بادی، محمد و صالح بنی‌اسد دشتانی، «جایگاه مفهوم تعارض منافع در حکمرانی و خطمشی‌گذاری عمومی»، دومین همایش ملی حکمرانی اسلامی، خرداد ۱۴۰۰.

۳. قوانین و مقررات

۱. آیین‌نامه اجرایی قانون گزینش کشور، ۱۳۷۷.
۲. آیین‌نامه انضباطی نیروهای مسلح مربوطه، ۱۳۶۹.
۳. دستورالعمل حفظ شأن و منزلت کارکنان قوه قضاییه، ۱۴۰۰.
۴. قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، ۱۳۹۰.
۵. قانون اساسی جمهوری اسلامی، ۱۳۵۸، بازنگری: ۱۳۶۸.
۶. قانون اصلاح قانون حمایت قضایی از کارکنان دولت و پرسنل نیروهای مسلح، ۱۳۸۸.
۷. قانون حمایت قضایی از بسیج، ۱۳۷۱.
۸. قانون حمایت قضایی از کارکنان دولت و پرسنل نیروهای مسلح، ۱۳۷۶.
۹. قانون رسیدگی به تخلفات اداری، ۱۳۷۲.
۱۰. قانون محاسبات عمومی کشور، ۱۳۶۶.
۱۱. قانون مدیریت خدمات کشوری، ۱۳۸۶.
۱۲. قانون منع مداخله در معاملات دولتی، ۱۳۳۷.
۱۳. لایحه قانونی تأسیس دانشگاه پهلوی، ۱۳۴۳.

Administrative immunity of government employees in Iran

Javad Mahmoudi*

Jader Asadiojag**

Abstract:

Political leaders, diplomatic missions, judges, lawyers, members of parliament, etc. have special immunities. Government employees also have an undeniable role to play as effective human resources in decision-making and executive affairs. The main question of the forthcoming research is whether the administrative immunity of government employees is also acceptable or not? The research hypothesis is that the absolute immunity of employees is rejected due to the requirements of the rule of law, but aspects of their relative immunity based on the legitimacy of the administration, has a logical justification in the type of relationship between employees and their superiors and their relationship with third parties. This immunity, while being a special privilege for employees, eliminates their absolute irresponsibility and abuse of power by violating the law and its ancillary equipment. Therefore, employees have immunity from superior authorities in terms of professional independence and irresponsibility resulting from their illegal orders. Citizens also have the right to be prosecuted by the competent authorities in case of violation of current laws by employees. Hence, this special privilege ensures the independence and dynamism of the administrative structure in parallel with the rule of law and respect for the rights of the citizens concerned.

Keywords: Immunity, employees, administrative law, rule of law, Iran.

*.Shahrekord University. (Corresponding Author) mahmoudi.javad@sku.ac.ir

** . Seaman University. naderasadiojag@gmail.com